
3 1761 11728114 7

LA RÉVISION DE LA LOI SUR LES BANQUES:
LE POINT DE VUE PRÉLIMINAIRE DE L'ONTARIO



Gouvernement de l'Ontario
mai 1976



TABLE DES MATIÈRES

	Page
SOMMAIRE	(i)
INTRODUCTION	1
LE POINT DE VUE DE L'ONTARIO	2
QUELQUES PRÉOCCUPATIONS PRÉCISES	5

SOMMAIRE

L'Ontario estime que le système bancaire actuel du Canada sert généralement bien les besoins du pays et qu'il ne serait donc pas justifié d'effectuer des changements fondamentaux dans notre structure financière de base. Toute modification de la Loi sur les banques pourrait avoir des répercussions d'envergure sur l'ensemble du réseau d'établissements composant notre système financier.

Ces récentes années, les banques canadiennes se sont relativement bien comportées dans un climat financier particulièrement instable. Elles ont maintenu un niveau de crédit universellement accepté alors que bien d'autres banques à l'étranger n'y ont pas réussi. En outre, on peut attribuer leur succès à la compétence et à l'expérience de leurs dirigeants plutôt qu'à leur taille, assez peu considérable par rapport aux normes internationales.

Tout bouleversement majeur du système bancaire présentement pourrait créer,dans la communauté des affaires, un climat d'incertitude susceptible de retarder la croissance économique. A l'heure actuelle, la politique du gouvernement devrait être de garder le Canada compétitif sur les marchés mondiaux et de reconnaître le rôle de nos banques en l'occurrence. Il est également important de reconnaître la contribution essentielle des banques au financement d'importants projets industriels et à l'exploitation des ressources au cours de la prochaine décennie. Des établissements financiers solides et d'envergure sont essentiels au développement industriel du Canada.

Les marchés monétaires du Canada sont compétitifs parce que les banques sont en concurrence serrée avec d'autres établissements financiers, nationaux et étrangers, en matière de service. Il est important de noter que durant les dix années qui viennent de s'écouler l'actif des banques s'est élevé plus lentement que l'actif des établissements parabancaires, des sociétés de fiducie et des caisses populaires. En dépit de cette atmosphère de concurrence, les besoins de certains secteurs, par exemple celui des petites entreprises, ne sont pas satisfaits comme ils le devraient et c'est pourquoi les banques doivent continuer à chercher d'autres méthodes et à innover.

Aucune intervention gouvernementale dans le système bancaire ne serait dans l'intérêt du développement économique du Canada à l'heure actuelle. Cependant, reconnaissant la nécessité d'assurer à notre système financier une vigueur permanente et le besoin de faire face aux exigences de l'avenir, nous proposons les quelques suggestions précises qui suivent:

1. Les établissements financiers réglementés par la province devraient continuer à jouer leur rôle unique.

...

2. Aucune réattribution majeure des fonctions financières ne devrait être entreprise pendant au moins cinq ans.

3. Le système de paiement électronique qui s'amorce doit être supervisé de près par les gouvernements fédéral et provinciaux.

4. Le rôle le plus important des banques devrait être de fournir des capitaux pour le développement et l'expansion des entreprises canadiennes.

5. Les opérations bancaires de crédit à la consommation doivent être supervisées de plus près afin d'assurer une meilleure protection des clients des banques et de l'économie canadienne.

6. On devrait permettre aux banques de se servir de bons du trésor pour constituer une partie de leur réserve.

7. On devrait envisager de superviser officiellement les banques étrangères fonctionnant au Canada afin d'assurer aux banques canadiennes la possibilité de leur faire concurrence à l'étranger.

INTRODUCTION

Le gouvernement fédéral étudie à l'heure actuelle la Loi sur les banques en vue de la révision décennale de 1977. C'est là un événement très important. Toute modification de cette Loi pourrait avoir des répercussions sur le réseau global des établissements constituant le système financier qui est au coeur même de notre économie. Le gouvernement de l'Ontario s'intéresse énormément aux propositions diverses qui ont été formulées quant à la révision de cette Loi et envisage avec quelque inquiétude les suggestions visant à une révision majeure. Dans ce contexte, l'Ontario expose dans les pages qui suivent quelques pensées d'ordre général sur la question et propose certaines suggestions précises sur les moyens d'assurer la permanence et la vigueur de notre système financier.

LE POINT DE VUE DE L'ONTARIO

Dès le début, nous tenons à souligner que l'Ontario ne favorise pas une restructuration massive de l'industrie bancaire ou un accroissement de l'intervention gouvernementale dans les affaires des banques. Le système bancaire, tel qu'il existe, sert honorablement les besoins du Canada; d'autre part, étant donné les graves problèmes économiques auxquels le pays doit faire face à l'heure actuelle, ce n'est pas le moment de jouer avec la structure financière de base du Canada. Il est possible, cependant, d'y faire quelques améliorations internes et d'y ajouter certaines garanties.

Le système bancaire du Canada compte parmi les plus vigoureux du monde. Contrairement à l'Europe et aux Etats-Unis, le Canada n'a connu aucune faillite bancaire ces dernières années. Les banques canadiennes ont pu maintenir leur réputation universelle en matière de crédit malgré la contraction spectaculaire du marché de l'eurodollar qui est venue assombrir quelques-uns des plus importants établissements financiers du monde. La taille des banques canadiennes nous a également permis de financer d'importants programmes industriels et d'exploitation des ressources, essentiels à notre croissance économique.

L'Ontario se préoccupe particulièrement du nombre de règlements et des interventions dans l'économie, amorcés ou proposés par le gouvernement fédéral ces dernières années.

Cette situation a créé une certaine incertitude dans la communauté des affaires qui risque de freiner tout futur développement économique. Les propositions mises en avant pour une restructuration majeure du système financier pourraient sérieusement ajouter à cette incertitude au moment où il est important de se concentrer sur trois priorités nationales: le redressement économique à long terme, notre aptitude à faire concurrence sur le plan international et le succès du programme anti-inflation.

Contrairement à ce que l'on croit, les banques canadiennes ne sont pas énormes par rapport aux normes internationales. La plus grande banque à charte du Canada occupe le 15e rang dans le monde occidental (en fonction des dépôts) et seulement trois banques canadiennes comptent parmi les 50 premières banques mondiales.

Le problème fondamental auquel le Canada doit faire face à titre de nation commerçante est l'amélioration de la productivité et de la position sur le marché de nos industries. Un système financier dynamique est absolument indispensable à l'expansion et à l'organisation rationnelle de l'industrie qui assureront au Canada une place compétitive dans les marchés mondiaux. Si les banques peuvent donner à nos exportateurs des conseils éclairés c'est parce que leurs ramifications internationales leur donnent une connaissance profonde des débouchés d'outre-mer. La base industrielle de l'Ontario dépend fortement de l'exportation de biens fabriqués, et un système bancaire solide est essentiel au maintien de bons résultats dans ce secteur.

La taille des banques et l'envergure des moyens à leur disposition sont également des facteurs importants à considérer pour juger de leur capacité à satisfaire les futures exigences du marché monétaire national. Au cours de la prochaine décennie, nous nous attendons à voir lancer plusieurs programmes importants dans les secteurs industriels et des ressources. La diversité des ressources financières nécessitées requerra une structure financière vaste et efficace. Le secteur public aura un rôle important à jouer, mais il est de plus en plus clair que si la croissance des dépenses du gouvernement et de ses exigences sur les marchés monétaires doit être contenue, il faudra que les fonds proviennent de l'entreprise privée. Des établissements financiers solides et d'envergure sont donc essentiels au développement industriel du Canada.

La taille des banques à charte du Canada n'a pas nécessairement diminué la concurrence sur le secteur financier. Les banques font face à la rivalité robuste des banques régionales, des banques étrangères au Canada et des établissements parabancaires du genre caisse populaire, société de fiducie, compagnie d'assurance, société de location et de financement. En fait, depuis la dernière révision de la Loi sur les banques en 1967, l'actif des banques a augmenté plus lentement que celui de leurs rivales les plus proches, c'est-à-dire les sociétés de fiducie et les caisses populaires.

L'Ontario s'inquiète de suggestions de plus en plus fréquentes visant à une modification de la Loi sur les banques pour permettre aux provinces de jouer un rôle plus important en ce qui concerne la possession et le contrôle des banques à charte. Il n'y a aucune raison valable pour que le gouvernement intervienne dans un secteur où l'entreprise privée s'est toujours très bien débrouillée. Une telle fusion des secteurs privés et publics au sein d'un même établissement financier pourrait avoir pour résultat une concentration dangereuse de pouvoir.

Bien qu'une révision majeure du système bancaire ne soit ni nécessaire ni justifiée à l'heure actuelle, l'Ontario aimerait faire plusieurs suggestions à considérer dans le contexte de toute révision de la Loi sur les banques.

QUELQUES PRÉOCCUPATIONS PRÉCISES

1. Réglementation provinciale

La concurrence vigoureuse qui se manifeste dans le secteur financier provient souvent d'établissements financiers non bancaires tels que les sociétés de fiducie, les caisses populaires et les compagnies d'assurance-vie. Bien que souvent relativement petits,ces établissements ont pris de l'expansion au fil des ans en offrant au public des services spécialisés et efficaces. En fait, ils sont responsables de la plupart des innovations instituées dans les services financiers du Canada. Les règlements provinciaux qui

régissent plusieurs de ces établissements financiers ont contribué à leur donner un caractère unique et innovateur.

L'économie canadienne est caractérisée par la diversité régionale. Les règlements provinciaux auxquels sont assujettis un certain nombre de ces établissements financiers leur ont donné un caractère régional et la possibilité de s'adapter aux besoins locaux. En Ontario, par exemple, l'application de l'article 90 de l'Ontario Loan and Trust Corporation Act (Loi sur les sociétés de prêts et de fiducie de l'Ontario) a reflété la priorité élevée accordée dans la province au logement.

Recommandation: Les établissements financiers réglementés par la province devraient continuer à jouer leur rôle unique sur le marché financier du Canada.

2. Fonctions financières

La structure actuelle des marchés financiers du Canada est caractérisée par une démarcation assez claire des services financiers dispensés par les différents types d'établissements qui se font concurrence. Par exemple, il est vrai que certaines quasi-banques sont généralement beaucoup plus petites que les grosses banques à charte, mais cet inconvénient est compensé en partie par certaines prérogatives accordées aux quasi-banques et refusées aux banques à charte. Autrefois la concurrence sur les marchés financiers était maintenue efficacement grâce à cette méthode axée sur la diversité. En même temps, les banques pouvaient diriger

des fonds vers ces autres marchés par l'entremise de placements auxiliaires indirects.

Bien qu'une analyse détaillée des différents services financiers puisse s'avérer nécessaire, il semble qu'aucun changement majeur ne soit souhaitable à l'heure actuelle dans la répartition des services du genre fiducie, affermage de créances et crédit bail.

Recommandation: Aucun changement majeur dans la répartition des fonctions financières ne devrait être entrepris à l'heure actuelle.

3. Le système de paiement

Au cours de la prochaine décennie, notre système financier dépendra de plus en plus de systèmes électroniques pour le transfert des fonds et de moins en moins du système actuel de paiement par chèques. Cette tendance provoquera une foule de problèmes économiques, juridiques et sociaux du ressort fédéral comme du ressort provincial.

Un de ces problèmes, et pas le moindre, sera la question de l'accès à ces nouveaux systèmes au fur et à mesure de leur mise en place. Il sera particulièrement important de veiller à ce que tous les établissements financiers y aient accès et à ce que tous les usagers puissent profiter des nouvelles techniques. La déclaration de principe sur la politique du gouvernement concernant la téléinformatique et le système de paiement reflétait le désir d'éviter la possibilité que quelques grosses firmes ne gagnent le monopole des systèmes électroni-

ques de transfert de fonds (EFTS) du seul fait qu'elles ont commencé à s'en servir très tôt et qu'elles l'ont fait sur une grande échelle.

Cependant, attendu qu'un grand nombre des établissements financiers qui utiliseront le EFTS relèvent des gouvernements provinciaux, et compte tenu des répercussions éventuelles du système sur toute une gamme de statuts provinciaux, il est essentiel que les gouvernements provinciaux interviennent dans la mise au point et la mise en oeuvre d'une politique dans ce domaine. En particulier, les provinces devraient participer activement aux travaux de deux groupes nationaux d'étude, actuellement en formation: un qui étudiera le crédit et les différentes méthodes de paiement, et l'autre qui examinera les problèmes d'ordre juridique et les questions touchant les consommateurs et provenant de l'utilisation des systèmes électroniques de paiement.

Recommandation: *Les nouveaux systèmes électroniques de transfert de fonds devraient être supervisés de près par les gouvernements fédéral et provinciaux.*

4. Financement des opérations commerciales canadiennes

Le Canada a grand besoin de créer une vaste industrie spéculative capable non seulement de fournir des fonds, mais de produire des experts en gestion financière, susceptibles d'offrir des conseils techniques et d'autres services aux petites entreprises. Le rôle de la communauté bancaire doit

s'efforcer avec plus de vigueur de surmonter ce problème.

A l'avenir, l'industrie bancaire du Canada devra comprendre qu'il faut accorder la priorité à améliorer notre productivité et à encourager la croissance de l'entreprise canadienne. Autrefois, la législation concernant les banques canadiennes se préoccupait avant tout des liquidités et de la sécurité bancaire. Bien que ce soit là une inquiétude légitime et essentielle exprimée dans la Loi sur les banques, ces besoins devraient être mieux équilibrés en fonction de la taille et du rôle que jouent les banques à charte dans le climat économique du Canada. Spécifiquement, il faudrait encourager les banques à faire une contribution plus importante aux fonds spéculatifs du Canada et aux capitaux réservés aux entreprises canadiennes en général.

Un deuxième aspect du problème concerne l'efficacité de l'assistance financière pourvue par les établissements de prêts canadiens conformément à la Loi fédérale sur les prêts aux petites entreprises. On pourrait encourager encore plus les petites entreprises en relevant le plafond imposé aux montants et aux taux des prêts.

Recommandation: *Une des priorités de la révision de la Loi sur les banques doit être de trouver des ressources financières adéquates au développement et à l'expansion des entreprises canadiennes.*

5. Crédit bancaire à la consommation

Depuis la dernière révision de la Loi sur les banques,

l'industrie bancaire est devenue une source importante de crédit à la consommation, d'où la possibilité de quelques problèmes éventuels:

- conséquences inflationnistes de l'obtention facile de prêts personnels;
- expansion excessive des prêts aux familles;
- discrimination, particulièrement en ce qui concerne les cartes de crédit.

Ces récentes années, un des facteurs importants contribuant à l'inflation au Canada a été l'augmentation spectaculaire des attentes immédiates des consommateurs combinée à une hausse rapide du niveau de vie. Cette situation a été facilitée et encouragée en partie par les méthodes excessivement agressives de l'industrie bancaire en ce qui concerne la commercialisation du crédit à la consommation. Les jeunes familles qu'on a poussées à accumuler des biens grâce à des achats à crédit faciles en viennent à s'attendre à trop, trop rapidement, et à exiger des revenus qui alimentent la spirale salaire-prix.

La situation actuelle du crédit à la consommation risque aussi d'avoir des répercussions sur le rendement futur de l'économie canadienne. Compte tenu des besoins pressants d'expansion de capitaux dans les domaines de l'énergie, de la fabrication et des ressources naturelles, le Canada ne peut se permettre d'encourager une affectation excessive de capitaux rares à la consommation.

D'un autre côté, la facilité d'accès au crédit et l'enthousiasme qu'il suscite risquent de conduire à une situation dangereuse dans certaines familles canadiennes. La disponibilité accrue du crédit grâce aux cartes de crédit est particulièrement inquiétante. Bien que l'augmentation rapide enregistrée ces dernières années des achats effectués à l'aide des cartes de crédit ne représente qu'une petite partie des prêts personnels consentis par les banques, la situation risque de s'empirer. De plus, c'est un domaine sur lequel on ne connaît pas encore grand chose.

Enfin, on s'inquiète tout particulièrement de protéger les intérêts de ceux qui utilisent les cartes de crédit dans un marché fort peu réglementé. Il est clair que les banques ont le droit, et l'obligation, de trier avec soin toutes les demandes de cartes de crédit. Il semble cependant que certains particuliers et certains groupes se voient arbitrairement refuser l'accès à cette importante source de crédit. Les femmes par exemple font souvent l'objet de discrimination de la part des prêteurs. Le gouvernement de l'Ontario a pris des mesures pour empêcher les établissements financiers réglementés par la province de suivre cette pratique et il faudra que la réglementation fédérale s'applique aussi aux banques à charte.

Il faut également que le gouvernement supervise les méthodes de facturation des banques relatives aux cartes de crédit. Celles-ci devront assumer une plus grande part de

responsabilité en ce qui concerne leurs propres erreurs et celles des firmes utilisant leurs systèmes de cartes de crédit.

Recommandation: *Les prêts bancaires aux consommateurs (particulièrement ceux effectués à l'aide des cartes de crédit) devraient être supervisés de près pour mieux protéger les droits et les intérêts des clients des banques et pour servir les besoins de l'ensemble de l'économie.*

6. Bons provinciaux du trésor

Ces récentes années, plus de 95% de tous les bons fédéraux du trésor étaient détenus par la Banque du Canada et par les banques à charte, ces dernières pour constituer leurs réserves secondaires. En conséquence, le caractère compétitif du marché des obligations à court terme a été sérieusement limité, et le gouvernement fédéral a pu imposer ce qui est, en fait, une taxe monopolistique sur les banques à charte. L'Ontario estime que l'inclusion dans les réserves secondaires de billets provinciaux et d'emprunts quotidiens garantis par les billets provinciaux, devrait encourager un traitement plus juste de tous les participants au marché, augmenter la concurrence à court terme sur les marchés canadiens, améliorer l'efficacité des opérations de la Banque du Canada sur le marché libre et augmenter les options financières ouvertes aussi bien aux deux paliers du gouvernement qu'aux banques à charte.

Cette manière de faire serait plus équitable pour le système bancaire, car ainsi les banques pourraient obtenir des réserves dans un marché compétitif. La possibilité de faire des substitutions entre les différents instruments qui composent le marché des obligations à court terme augmenterait, ce qui permettrait aux effets de la politique monétaire de se faire sentir plus rapidement et plus complètement. Attendu que les obligations de la province et celles des sociétés sont des substituts adéquats, il en résulterait également un marché plus intégré.

Recommandation: *On devrait permettre aux banques d'utiliser des bons provinciaux du trésor et des emprunts quotidiens garantis par les bons provinciaux du trésor, pour constituer leurs réserves secondaires.*

7. Banques étrangères au Canada

Ces récentes années, les opérations de prêts des banques étrangères au Canada ont augmenté à un rythme accéléré. Elles sont en concurrence avec des intermédiaires financiers canadiens en matière de services, mais elles ne sont généralement pas assujetties au même genre de supervision que les banques et les établissements parabancaires canadiens. On connaît relativement peu de chose sur la nature et la taille de leurs opérations, mais on pense généralement qu'elles représentent une force importante dans certains marchés financiers. Il serait utile d'instituer une certaine supervision pour veiller à ce que les objectifs

de ces banques cadrent autant que possible avec ceux de la politique monétaire du Canada.

En outre, il a été avancé que la reconnaissance officielle des banques étrangères au Canada permettrait d'obtenir des accords réciproques utiles aux banques canadiennes à l'étranger. Ce que nous voudrions avant tout c'est que les banques canadiennes puissent aider l'industrie canadienne à l'étranger et que nos exportateurs aient l'accès le plus libre aux marchés mondiaux.

Recommandation: *Il faudrait réfléchir à la possibilité d'une supervision officielle des banques étrangères au Canada.*